

© Ministerstvo spravedlnosti České republiky, www.justice.cz. [Překlad již zveřejněný na oficiální webové stránce Ministerstva spravedlnosti České republiky.] Povolení k opětovnému zveřejnění tohoto překladu bylo uděleno Ministerstvem spravedlnosti České republiky pouze pro účely zařazení do databáze Soudu HUDOC.

© Ministry of Justice of the Czech Republic, www.justice.cz. [Translation already published on the official website of the Ministry of Justice of the Czech Republic.] Permission to re-publish this translation has been granted by the Ministry of Justice of the Czech Republic for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 29. října 2019 ve věci č. 30100/18 – *Baralija proti Bosně a Hercegovině*

Senát čtvrté sekce Soudu rozhodl, že nekonání voleb ve městě Mostar v důsledku zrušení relevantních volebních předpisů ústavním soudem a nepřijetí zákonů upravujících místní volby v Mostaru ze strany zákonodárců vedlo k porušení zákazu diskriminace obsaženého v článku 1 Protokolu č. 12 k Úmluvě.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatelka je předsedkyní mostarské místní organizace jedné politické strany. Poslední komunální volby se v Mostaru konaly v roce 2008. Dle volebního zákona a statutu města bylo 18 členů zastupitelstva voleno po třech v rámci městských částí a 17 členů v rámci jednoho městského volebního obvodu. Centrum Mostaru nebylo považováno za městskou část, což vedlo k tomu, že si tamní obyvatelé nemohli zvolit tři zástupce jejich čtvrti, jako tomu bylo v případě městských částí, a volili výhradně z kandidátů pro celé město.

V roce 2010 prohlásil ústavní soud tato pravidla za protiústavní. Příslušná ustanovení vycházela z poválečného uspořádání státu a z posledního sčítání obyvatel města a měla za cíl zajistit zastoupení všech etnických skupin voličů tak, aby žádná z nich neměla v městském zastupitelstvu většinu. To vedlo k odlišné váze voličských hlasů, kterou ústavní soud nepovažoval za nezbytnou k dosažení původně vytýčeného cíle rozvinout v Mostaru multietnickou mocenskou strukturu. Ústavní soud tudíž příslušná ustanovení pro porušení rovného volebního práva zrušil, a to s odkladem účinnosti šest měsíců po zveřejnění nálezu. Zároveň uložil parlamentu povinnost volební předpisy patřičně změnit. Parlament však ani po výzvě ústavního soudu v podobě vydání rozhodnutí o nevykonání jeho předchozího nálezu této povinnosti nedostál. V důsledku zrušení napadených ustanovení nebylo možné uskutečnit komunální volby v letech 2012 a 2016, přičemž v roce 2019 stále nové volební předpisy přijaty nebyly. Stávající starosta byl zvolen městským zastupitelstvem v roce 2009, přičemž od roku 2012 má z důvodu nekonání místních voleb pouze technický mandát.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 1 PROTOKOLU Č. 12 K ÚMLUVĚ

Stěžovatelka namítala, že nemožnost volit a být volena v komunálních volbách v Mostaru vedla k její diskriminaci na základě bydliště, čímž došlo k porušení zákazu diskriminace stanoveného článkem 1 Protokolu č. 12 k Úmluvě.

a) K přijatelnosti

Vláda předně namítala, že stěžovatelka nebyla zbavena volebního práva v důsledku specifického a individuálního opatření, a stížností tudíž není slučitelná s Úmluvou *ratione personae*. Soud sice přisvědčil, že Úmluva nepočítá s podáváním *actio popularis* za účelem výkladu práv podle Úmluvy nebo abstraktního přezkumu souladu právní úpravy s Úmluvou, ale individuální prováděcí opatření není nutné tam, kde je stěžovatel příslušníkem skupiny lidí, kteří jsou vystaveni riziku, že budou

právní úpravou přímo dotčeni (*Burden proti Spojenému království*, č. 13378/05, rozsudek velkého senátu ze dne 29. dubna 2008, § 33–34); to platí podle Soudu i tam, kde se určité skupiny lidí dotýká chybějící právní úprava. S ohledem na skutečnost, že stěžovatelka je politicky aktivní osobou, je zřejmé, že by aktivně i pasivně využila svého volebního práva (*Sejdić a Finci proti Bosně a Hercegovině*, č. 27996/06, rozsudek velkého senátu ze dne 22. prosince 2009, § 29). Proto také patří do skupiny osob přímo dotčených stávající situací, a lze ji tedy pro účely podání stížnosti považovat za oběť namítané diskriminace.

Vláda rovněž namítala nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy. Soud v této souvislosti zdůraznil, že je na vládě, aby prokázala, že dovolávané prostředky nápravy jsou teoreticky i prakticky dostupné, způsobilé poskytnout nápravu namítaného porušení a nabízejí rozumné vyhlídky na úspěch. Stěžovatel musí naopak prokázat, že nabízený prostředek nápravy vyčerpal, v projednávané věci nepředstavoval adekvátní a účinnou nápravu nebo zvláštní okolnosti odůvodňovaly jeho nevyčerpání (*Parrillo proti Itálii*, č. 46470/11, rozsudek velkého senátu ze dne 27. srpna 2015, § 87). Článek 35 Úmluvy však musí být vykládán s jistou dávkou flexibility a bez nadměrného formalismu, jakož i s přihlédnutím k obecnému právnímu a politickému kontextu a osobním okolnostem stěžovatele (*Akdivar a ostatní proti Turecku*, č. 21893/93, rozsudek velkého senátu ze dne 16. září 1996, § 69). Stěžovatelka sice nevyužila ústavní stížnost, nicméně s ohledem na to, že vnitrostátní orgány rozhodnutí ústavního soudu nevykonaly, nelze považovat ústavní stížnost v tomto případě za účinnou.

Soud proto předběžné námitky vlády zamítl.

b) K odůvodněnosti

Soud připomněl, že zatímco článek 14 Úmluvy obsahuje zákaz diskriminace v užívání práv a svobod přiznaných Úmluvou, článek 1 Protokolu č. 12 rozšiřuje rozsah ochrany na jakékoli právo přiznané zákonem, a představuje tedy obecný zákaz diskriminace. Pojem „diskriminace“ má v obou ustanoveních stejný význam (*Zornić proti Bosně a Hercegovině*, č. 3681/06, rozsudek ze dne 15. července 2014, § 27).

Článek 14 se použije na situace, kdy došlo k rozdílnému zacházení s osobami v relativně podobných situacích (*Molla Sali proti Řecku*, č. 20452/14, rozsudek velkého senátu ze dne 19. prosince 2018, § 133), nicméně pouze odlišné zacházení spočívající v osobních vlastnostech („postavení“) jednotlivce nebo skupiny osob, které je odlišují od ostatních, mohou vést k použitelnosti článku 14.

Slovní spojení „jiné postavení“ v článku 14 Úmluvy je široce vykládáno (*Khamtokhu a Aksenchik proti Rusku*, č. 60367/08 a 961/11, rozsudek velkého senátu ze dne 24. ledna 2017, § 61) a jeho výklad není omezen na vrozené nebo neměnitelné vlastnosti (*Clift proti Spojenému království*, č. 7205/07, rozsudek ze dne 13. července 2010, § 56–59). Soud již uznal, že „bydliště“ představuje součást osobního postavení pro účely článku 14 Úmluvy. Odpovědnost státu vznikne i v případě, kdy diskriminace plyne z nezajištění výkonu práv stěžovatele chráněných Úmluvou (*Danilenkov a ostatní proti Rusku*, č. 67336/01, rozsudek ze dne 30. července 2009, § 120). Z pohledu článku 1 Protokolu č. 12 se takové selhání na straně státu může týkat jakéhokoli práva přiznaného zákonem.

Soud označil právo volit a být volen jako právo, které stěžovatelce přiznával zákon. Osoba žijící v Mostaru byla z hlediska volebního práva v relevantně podobné situaci jako osoba žijící v jiné části Bosny a Hercegoviny. Projednávaná věc nezahrnuje odlišné zacházení na regionálním základě, jež by vyplývalo z použití odlišného právního předpisu v závislosti na zeměpisné poloze stěžovatele, které by nebylo možné vysvětlit osobními okolnostmi (např. *Magee proti Spojenému království*, č. 28135/95, rozsudek ze dne 6. června 2000, § 50), ale spíše rozdílného použití téhož právního předpisu v závislosti na bydlišti dotčené osoby (*mutatis mutandis*, *Carson a ostatní proti Spojenému království*, č. 42184/05, rozsudek velkého senátu ze dne 16. března 2010, § 70). Soud měl za to, že k odlišnému zacházení došlo na základě jiného postavení ve smyslu článku 1 Protokolu č. 12.

Z článku 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě plyne státům pozitivní závazek konat demokratické volby (*Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii*, č. 9267/81, rozsudek ze dne 2. března 1987, § 50). Soud v této souvislosti poukázal na to, že poslední volby v Mostaru proběhly v roce 2008. Od roku 2012 bylo město řízeno starostou pouze s „technickým mandátem“, a neměl tedy požadovanou demokratickou legitimitu; některé pravomoci a úkoly místního zastupitelstva nemohly být vykonávány. Vzniklá situace nebyla v souladu s pojmem účinné politické demokracie a právního státu, ke kterým preambule Úmluvy vyzývá. Soud zdůraznil, že demokracie je jedním ze základních pilířů evropského veřejného pořádku (*United Communist of Turkey a ostatní proti Turecku*, č. 19392/92, rozsudek velkého senátu ze dne 30. ledna 1998, § 45) a že požadavek na účinnou politickou demokracii se vztahuje i na samosprávu (*Ahmed a ostatní proti Spojenému království*, č. 22954/93, rozsudek ze dne 2. září 1998, § 52). V této souvislosti také odkázal na preambuli Evropské charty místní samosprávy. Soud měl dále za to, že obtíže v nalezení politické shody na udržitelném vyrovnaném mechanismu moci nemohou dostatečně a rozumně odůvodnit existenci tak dlouho trvající situace. Z těchto důvodů dospěl Soud k závěru, že Bosna a Hercegovina nedostála svému pozitivnímu závazku přijmout opatření ke konání demokratických voleb, a tedy že došlo k porušení článku 1 Protokolu č. 12.

B. K POUŽITÍ ČLÁNKU 46 ÚMLUVY

Soud z moci úřední posoudil projednávanou věc též pod úhlem povinnosti státu vykonat rozsudek Soudu ve věci, v níž byl účastníkem řízení. Stát je povinen pod dohledem Výboru ministrů Rady Evropy přijmout odpovídající opatření obecné a individuální povahy, aby stěžovateli zajistil výkon práv, jež byla podle Soudu porušena. To platí obdobně vůči ostatním osobám ve stejné situaci jako stěžovatel. Stát tedy musí vyřešit problémy, které vedly ke kritickým zjištěním Soudu (*Zornić proti Bosně a Hercegovině*, č. 3681/06, rozsudek ze dne 15. července 2014, § 39).

Soudu obecně nepřísluší určit, jaká opatření by byla vhodná ke splnění povinností státu podle článku 46 Úmluvy. V projednávané věci je však zřejmé, že podstata spočívá v nevykonání závazného rozhodnutí ústavního soudu. Tento stav není slučitelný se zásadou právního státu, kterou se ratifikací Úmluvy stát zavázal respektovat. Soud proto učinil závěr, že žalovaný stát musí do šesti měsíců od právní moci rozsudku změnit volební zákon a umožnit konání komunálních voleb v Mostaru. Soud navíc podotkl, že pokud tak žalovaný stát neučiní, má ústavní soud podle vnitrostátního práva a praxe pravomoc nařídit dočasná opatření.